

Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV), SR 514.511

1. Einleitung

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 das EVD beauftragt, ihm einen Entwurf für die Präzisierung der Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte (Art. 5 KMV) vorzulegen. Am Anfang dieses Entscheides standen die vier kritisierten Beschlüsse des Bundesrates vom 29. Juni 2005 betreffend Kriegsmaterialexporte nach Irak, Indien, Pakistan und Südkorea. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat die fraglichen Entscheidungen überprüft und in ihrem Bericht vom 7. November 2006¹ den Bundesrat unter anderem aufgefordert, die Kriterien für die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen zu präzisieren und dabei insbesondere dem Kriterium der Menschenrechtslage im betroffenen Land ein grösseres Gewicht beizumessen. In seiner Stellungnahme vom 21. Februar 2007² führte der Bundesrat aus, dass er seine bisherige Praxis bei der Berücksichtigung der Menschenrechtssituation im Bestimmungsland, gerade im Vergleich mit der Praxis der EU-Mitgliedstaaten, als ausgewogen beurteile und sie fortzusetzen gedenke. Gleichzeitig hielt er fest, dass er im Hinblick auf eine Revision der KMV eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragen werde, die Bewilligungskriterien zu präzisieren. Mit Beschluss vom 20. Februar 2008 hat der Bundesrat vom Bericht dieser Arbeitsgruppe Kenntnis genommen und gleichzeitig das EVD mit der Ausarbeitung der Vorlage beauftragt.

Im Zuge dieser Revision wurde die Gelegenheit genutzt, verschiedene Bedürfnisse aus der Praxis aufzunehmen und zu regeln. Dies betrifft insbesondere Erleichterungen im Bewilligungsverfahren.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 5 Abs. 2 und 3

Wie bereits erwähnt hat der Bundesrat mit Beschluss vom 20. Februar 2008 das EVD beauftragt, einen Entwurf zur Änderung von Artikel 5 KMV auszuarbeiten. Der hier vorgestellte Entwurf enthält die Kriterien, die dem Bundesrat unterbreitet worden waren.

Abs. 2: Der neue Absatz 2 ist in der Form von Ausschlusskriterien abgefasst. In Ergänzung zur bestehenden Regelung sind nun Gründe aufgeführt, die einer Bewilligungserteilung in jedem Fall entgegenstehen. Im Gegensatz dazu führt Absatz 1 Kriterien auf, die bei der Bewilligungserteilung zu berücksichtigen sind und ordnet folglich keine zwingende Rechtsfolge an.

Bst. a: Die Bewilligungsverweigerung ist zwingend, falls sich der Empfängerstaat in einem bewaffneten internen oder internationalen Konflikt befindet. Ob dies zutrifft,

¹ BBl 2007 2117

² BBl 2007 2137

unterliegt der Beurteilung durch die Behörden. Insbesondere der genaue Anfang und das Ende eines Konflikts sind nicht immer einfach zu bestimmen.

Bst. b: Das Kriterium der systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ist bereits in der heutigen Bewilligungspraxis von Bedeutung. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Jutzet (98.3098: Waffenexporte) erklärt, dass keine Bewilligungen erteilt werden, wenn die Menschenrechte in einem Empfängerstaat schwerwiegend und systematisch verletzt werden. Unterschiedliche Ergebnisse bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs können nicht ausgeschlossen werden. Die Respektierung der Menschenrechte im Bestimmungsland ist ebenfalls in Art. 5 Abs. 1 Bst. b KMV ein Kriterium. Diese Bestimmung ist jedoch breiter gefasst und ermöglicht eine Ablehnung nicht nur infolge fehlender Respektierung der Menschenrechte sondern auch aufgrund weiterer Aspekte, die sich auf die Situation im Innern des Empfängerstaates beziehen. Grundsätzlich könnten damit auch Menschenrechtsverletzungen, die nicht als systematisch und schwerwiegend qualifiziert werden, zu einer Bewilligungsverweigerung führen. In der Bewilligungspraxis sind solche Verletzungen dann relevant, wenn weitere kritische Faktoren hinzutreten und es in Anbetracht der gesamten Umstände einen negativen Entscheid zu begründen gilt.

Bst. c: Dieses Kriterium verweist auf die OECD-DAC-Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfen. Es ist das einzige objektive Ausschlusskriterium des neuen Absatzes 2 und lässt folglich keine Beurteilung durch die Behörden zu. Die aktuelle Liste (gültig ab 2006; aktualisierte Liste wird im Verlaufe des Jahres 2008 erwartet) führt 50 Staaten auf. Keines dieser Länder wird unter der geltenden Bewilligungspraxis uneingeschränkt beliefert.

Bst. d: Das Kriterium, dass ein hohes Risiko der Verwendung gegen die Zivilbevölkerung besteht, knüpft an die bestehende Praxis an. Bereits heute werden einzelne Länder nur mit defensiven Waffen beliefert, die sich nicht für den Einsatz gegen die Zivilbevölkerung eignen. Welche Länder davon betroffen sind, unterliegt der Beurteilung durch die Behörden und dürfte auch in Zukunft nicht unumstritten sein.

Bst. e: Das Risiko der Weiterleitung an unerwünschte Endempfänger wird in der aktuellen Bewilligungspraxis bereits berücksichtigt. Die Bewilligung wird verweigert, falls dieses Risiko nicht mittels bestimmten Massnahmen (Nichtwiederausfuhr-Erklärung, Note der Regierung, Post-Shipment Inspections) ausgeräumt werden kann. In welchen Fällen das Risiko zu hoch und damit dieses Ausschlusskriterium erfüllt sein wird, liegt im Ermessen der im Bewilligungsverfahren involvierten Behörden.

Abs. 3: Für bestimmte Zwecke sieht Absatz 3 vor, dass unabhängig von den in Art. 5 KMV aufgeführten Kriterien eine Bewilligung für Einzelwaffen erteilt werden kann. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 15. Februar 1978 die Verwaltung ermächtigt, die Ausfuhr einzelner Hand- und Faustfeuerwaffen (inkl. Munition) zu privaten oder sportlichen Zwecken auch nach Ländern zu bewilligen, in die schweres Kriegsmaterial nicht geliefert werden dürfte. Als private Zwecke gelten namentlich die Jagd, der persönliche Schutz oder die Sammlung. Von dieser

Möglichkeit wird bis heute Gebrauch gemacht. Um die Weiterführung dieses Entscheids nicht in Frage zu stellen – auch nach Einführung der Ausschlusskriterien in Absatz 2 – wird der entsprechende Bundesratsbeschluss in Absatz 3 explizit in die KMV überführt. Dies ist insbesondere sinnvoll im Hinblick auf den neuen Absatz 2 mit Ausschlusskriterien, die bezüglich der Rechtsfolge kein Ermessen zulassen: Auch nach Staaten, die beispielsweise auf der OECD-DAC-Liste unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt sind, können in diesen eng begrenzten Fällen Bewilligungen erteilt werden.

Art. 9

Absatz 1 sieht für bestimmte Personenkategorien für die Durchfuhr durch die Schweiz sowie für die vorübergehende Ausfuhr Erleichterungen vor.

Bst. a: Mit dem Inkrafttreten der neuen Waffengesetzgebung und der Umsetzung der Schengener Verpflichtungen wird der Europäische Feuerwaffenpass (EFP) eingeführt. Ein EFP muss für die vorübergehende Ausfuhr in einen Staat, der durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist, beantragt werden. Die Durchfuhr von Feuerwaffen wird nicht von der Waffengesetzgebung geregelt und fällt in den Zuständigkeitsbereich des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)³. Personen, die mit einem EFP durch die Schweiz durchreisen, sollen künftig keine Durchfuhrbewilligung mehr beim SECO beantragen müssen. Personen mit EFP sind in den Schengener Datenbanken registriert, weshalb ein Verzicht auf eine Durchfuhrbewilligung vertretbar ist. Zudem entspricht dies dem Ziel, im Schengen-Raum den freien Personenverkehr zu erleichtern.

Bst. b: Es handelt sich um die Bestimmung des bisherigen Art. 9 Bst. a KMV. Neu werden auch Ausbildungsanlässe von der Erleichterung erfasst. Grundsätzlich ist nur eine Teilnahme an den aufgeführten Anlässen ausserhalb des Schengen-Raumes relevant. Die nichtgewerbsmässige Ausfuhr in Schengen-Staaten richtet sich nach der Waffengesetzgebung. In der KMV wird dies durch die neue Bestimmung in Art. 6a Abs. 3 KMV festgeschrieben, die durch die totalrevidierte Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WV) eingeführt wird. Der Bundesrat hat die neue WV am 2. Juli 2008 verabschiedet.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht über die Bewilligungspflicht und die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem in Buchstabe a erwähnten EFP und den in Buchstabe b genannten Anlässen.

³ SR 514.51

Person mit... / ...reist nach...	Schengenstaat durch die Schweiz (Durchfuhr)	Schengenstaat (vorübergehende Ausfuhr im Reiseverkehr)	Drittstaat durch die Schweiz (Durchfuhr)	Drittstaat (vorübergehende Ausfuhr im Reiseverkehr)
Wohnsitz in der Schweiz, mit EFWP		Zuständigkeit Zentralstelle Waffen ZSW (Waffengesetz)		Zuständigkeit SECO: <u>Ausfuhrbewilligung</u> nötig oder <u>Bewilligungsbefreiung</u> , wenn glaubhaft für Ausbildung, Jagd oder Sportanlass, Art. 9 Abs. 1 Bst. b KMV
Wohnsitz in der Schweiz, ohne EFWP		Zuständigkeit Zentralstelle Waffen ZSW (Waffengesetz) (Beantragung eines EFWP)		Zuständigkeit SECO: <u>Ausfuhrbewilligung</u> nötig oder <u>Bewilligungsbefreiung</u> , wenn glaubhaft für Ausbildung, Jagd oder Sportanlass, Art. 9 Abs. 1 Bst. b KMV
Wohnsitz in einem anderen Schengenstaat (mit EFWP)	Zuständigkeit SECO: <u>Bewilligungsbefreiung</u> nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a KMV oder als Transit-Flugpassagier nach Art. 6 Abs. 1 KMV		Zuständigkeit SECO: <u>Bewilligungsbefreiung</u> nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a KMV oder als Transit-Flugpassagier nach Art. 6 Abs. 1 KMV	
Wohnsitz in einem Drittstaat (ohne EFWP)	Zuständigkeit SECO: <u>Durchfuhrbewilligung</u> nötig (kostenlos, falls glaubhaft für Ausbildung, Jagd oder Sportanlass, Art. 22 Abs. 5 Bst. a KMV) oder <u>Bewilligungsbefreiung</u> als Transit-Flugpassagier nach Art. 6 Abs. 1 KMV		Zuständigkeit SECO: <u>Durchfuhrbewilligung</u> nötig (kostenlos, falls glaubhaft für Ausbildung, Jagd oder Sportanlass, Art. 22 Abs. 5 Bst. a KMV) oder <u>Bewilligungsbefreiung</u> als Transit-Flugpassagier nach Art. 6 Abs. 1 KMV	

Art. 9 [Fortsetzung]

Bst. c: Entspricht der Bestimmung des bisherigen Art. 9a Abs. 1 KMV.

Bst. d: Entspricht der Bestimmung des bisherigen Art. 9a Abs. 2 KMV.

Bst. e: Angehörige ausländischer Polizei- und Zollorgane benötigen auf berufs- oder ausbildungsbedingten Durchreisen keine Bewilligung mehr. Neu werden damit auch Personen in dieser Funktion, die in ausländischen Enklaven tätig sind und für ihren Arbeitsweg die Schweiz durchqueren müssen, von der Bewilligungspflicht befreit. Bisher war eine Durchfuhrbewilligung nötig, welche jedoch kostenlos erteilt wurde (Art. 22 Abs. 5 Bst. c KMV).

Bst. f: Es wird bereits heute in der Praxis so gehandhabt, dass Angehörige schweizerischer Polizeiorgane und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zollverwaltung keine Bewilligung für die vorübergehende Ausfuhr (berufs- oder ausbildungsbedingt) benötigen.

Bst. g: Auf vielen Passagierflügen reisen sogenannte Sicherheitsbeauftragte Luftverkehr mit. Ihnen obliegt die Abwehr von strafbaren Handlungen und der Schutz der Fluggäste an Bord (vgl. Art. 27a des revidierten Waffengesetzes⁴). Diese Sicherheitsbeauftragten würden für einen Flug aus der Schweiz eine Ausfuhrbewilligung benötigen, darauf wird bereits heute in der Praxis verzichtet.

Bst. h: Ähnliches wie bei Bst. f gilt für ausländische Sicherheitsbeauftragte Luftverkehr, die in die Schweiz fliegen. Hier wird auf die Durchfuhrbewilligung verzichtet, sofern die Waffen den Transitbereich nicht verlassen.

Abs. 2: Die Einfuhr von Feuerwaffen liegt im Zuständigkeitsbereich der Waffengesetzgebung. Es wurde deshalb ein entsprechender deklaratorischer Verweis aufgenommen. Die Formulierung orientiert sich am Verweis in Art. 9b Abs. 2 KMV.

Art. 9a

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da die Erleichterungen für staatlich beauftragte Sicherheitsbegleiter neu in Art. 9 Abs. 1 Bst. c und d KMV geregelt werden.

Art. 9e Abs. 1 und 2

Abs. 1: Es wurde ein zweiter Satz eingefügt, wonach die Generaleinfuhrbewilligung (GEB) nicht im Zusammenhang mit dem Carnet ATA oder im Verfahren der vorübergehenden Verwendung (ZAVV) benutzt werden darf. Damit wird verhindert, dass die Kontrolle des SECO umgangen wird. Diese Einschränkung wird heute bei der Ausstellung einer GEB auf dem Dokument bereits explizit aufgeführt.

Abs. 2: Die Bestimmung wurde dahingehend präzisiert, als nur Transport- und Speditionsunternehmen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz eine

⁴ BBl 2007 4567; Das Inkrafttreten erfolgt gleichzeitig mit der Übernahme des Schengener Besitzstandes (voraussichtlich im Dezember 2008).

Generaldurchfuhrbewilligung beantragen können. Dies entspricht der heutigen Praxis. Hintergrund für die Einschränkung ist, dass Unternehmen ohne Sitz oder Niederlassung in der Schweiz keinen Kontrollen durch das SECO gemäss Art. 19 KMV unterzogen werden können.

Art. 14 Abs. 2^{bis}

Der Bundesrat hat am 10. März 2006 beschlossen, dass das SECO die Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte sowie das VBS über bedeutende Geschäfte zu informieren bzw. zu konsultieren hat. Im neuen Absatz 2^{bis} ist nun eine Konsultation dieser Stellen festgehalten. Es handelt sich lediglich um eine Anhörung, bei Uneinigkeit greift folglich nicht das Verfahrensprozedere nach Absatz 4, der einen Bewilligungsentscheid durch den Bundesrat vorsieht.

Art. 19 Abs. 2

Es erfolgt die Angleichung an die Formulierung im Embargorecht (z.B. Verordnung vom 22. Juni 2005 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Republik Kongo, SR 946.231.12). Der bisherige zweite Satz ist überflüssig und wurde gestrichen.

Art. 20

Die Durchführung gerichtspolizeilicher Ermittlungen zur Feststellung von Widerhandlungen obliegt der Bundeskriminalpolizei und ist deshalb als Aufgabe der Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte gestrichen worden.

Art. 22 Abs. 5 Bst. a und c

Bst. a: Neu ist auch für Ausbildungsanlässe eine kostenlose Durchfuhrbewilligung erhältlich. Diese Bestimmung findet nur auf Personen Anwendung, die keinen Europäischen Feuerwaffenpass (EFWP) haben. Wer im Besitz eines EFWP ist, profitiert von der Bewilligungsbefreiung nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a KMV dieser Änderungsvorlage.

Bst. c: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da in Art. 9 Abs. 1 Bst. e KMV dieser Vorlage neu für Angehörige von Polizei- und Zollorganen eine generelle Bewilligungsbefreiung für die Durchfuhr (berufs- oder ausbildungsbedingt) festgeschrieben wird.